

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Welche Zukunft für Entwicklungs- finanzierung: Empowerment, Anreize und globale öffentliche Güter

Von Stephan Klingebiel,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 14.11.2013

Welche Zukunft für Entwicklungsfinanzierung: Empowerment, Anreize und globale öffentliche Güter

Bonn, 14.11.2013. Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) besaßen eine oft übersehene Kernfunktion: Sie waren ein wichtiger Mobilisierungsfaktor in einer Zeit zunehmender Skepsis gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Sie haben es vermocht, einen Anstieg des EZ-Volumens über viele Jahre hinweg mit zu rechtfertigen. Eine Post-2015-Agenda wird ebenfalls daran gemessen werden, ob sie wieder ein solches Momentum entfalten kann, das sich in der Bereitstellung von Budgets zur Entwicklungsfinanzierung niederschlagen wird.

Einerseits erscheint es logisch, erneut eine ausreichende finanzielle Ausstattung zur Umsetzung einer künftigen Entwicklungsagenda anzustreben. Angesichts tiefgreifender Umbrüche im entwicklungspolitischen Kontext ist es aber andererseits fraglich, diese Prämisse einfach fortzuschreiben. Die Faktoren für erfolgreiche Entwicklungsprozesse lassen sich kaum eindeutig der EZ zuschreiben. Die parallel zur MDG-Laufzeit stattgefundene (und noch stattfindende) Kontroverse zwischen Jeffrey Sachs und William Easterly veranschaulicht dies deutlich. Auf der einen Seite der auf entwicklungstechnische Ansätze ausgerichtete Versuch, Lücken für Entwicklungsinvestitionen zu schließen und einer „richtig“ eingesetzten Entwicklungsfinanzierung eine entscheidende Rolle zu geben (Sachs), dort der Skeptiker (Easterly), der allen Entwicklungsplanungen einer EZ-Modellwelt eine Absage erteilt.

Im Kontext von Entwicklungsfinanzierung werfen solche Kontroversen ein Schlaglicht auf drei Schlüsselfaktoren: *Empowerment* (Befähigung), Anreize und Motive sowie die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter.

Empowerment durch externe Entwicklungsfinanzierung

Typischerweise bestehen Entwicklungsfinanzierungsbedarfe zunächst einmal überall. Dies gilt nicht alleine für Entwicklungsregionen, sondern ebenso für den OECD -Raum. In Deutschland verdeutlicht die derzeitige Debatte über das Fehlen von Infrastrukturfinanzierung dies selbst für ein Land im europäischen Raum, welches vergleichsweise gut dasteht. Die Europäische Union ist in weiten Teilen ein System, welches der gemeinschaftlichen Finanzierung öffentlicher Investitio-

nen dient und schwächere Mitglieder durch Umverteilungsmechanismen besonders unterstützt. Auch innerhalb einzelner Staaten gibt es Ausgleichsmechanismen – etwa der Finanzausgleich zwischen den deutschen Bundesländern. Insofern sind Entwicklungsfinanzierung und Unterstützungsmechanismen keine Besonderheit für Entwicklungsregionen.

Gleichwohl sind die unzureichend zur Verfügung stehenden eigenen Ressourcen vieler – insbesondere ärmerer - Entwicklungsländern ein noch über längere Zeiträume bestehender Engpass, der nicht einfach durch mehr Eigeneinnahmen überwunden werden kann. Somit werden Entwicklungsinvestitionen auch in Zukunft vonnöten sein. Wie diese Finanzierungsbedarfe zu decken sind und ob eine Rolle für die klassische EZ besteht, hängt von den Rahmenbedingungen eines Landes ab. Fast überall dürften sich allerdings diversifizierte Finanzierungsbedarfe herausstellen, die über vergünstigte Kredite und Zuschüsse hinausgehen und zunehmend kommerzielle und kombinierte Ansätze (etwa das sogenannte Blending von kommerziellen Krediten und Zuschüssen) beinhalten.

Anreize und Motive

Gerade das Phänomen des „Ressourcenfluchs“ etwa in Form leicht verfügbarer Erdöleinnahmen zeigt, dass eine Fokussierung auf rechnerische Finanzierungsbedarfe eine verengte Sichtweise wäre. Entwicklungsfinanzierung ist immer im Zusammenhang von Anreizen und Motivationen zu betrachten; ein bloßes Abstellen auf „Bedürftigkeitskriterien“ greift zu kurz.

Entwicklungsfinanzierung von außen ist daher deutlich mehr als ein reiner Finanzierungsansatz, weil er die Ausgaben für Politiken priorisiert und Überlegungen einbeziehen muss, welche möglicherweise unerwünschten Nebenwirkungen hiermit verbunden sein können. Was bedeutet der Außenbeitrag für die Eigenmotivation des Partners? Wäre die Investition auch ohne das Engagement von außen zustande gekommen? Solche Fragen zählen im Übrigen zu den Kerndebatten aller Ausgleichssysteme – etwa auch den oben genannten europäischen Mechanismen.

Ergebnisbasierte internationale Kooperationsansätze sind zwar kein Wundermittel, die Debatten hierüber können allerdings helfen, Anreiz-

strukturen bewusster zu machen. Der im Umweltbereich etablierte und wichtige Ansatz REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*) verfolgt eine solche Stoßrichtung, während im klassischen Entwicklungsbereich solche Instrumente noch in den Kinderschuhen stecken. Derartige Ansätze sind zwar alles andere als einfach in der Umsetzung und können ungewollte Anreize kreieren; sie haben aber das Potential, neuartige Kooperationsmodelle entwickeln zu helfen.

Von der nationalen Wohlfahrt zu globalen öffentlichen Gütern

Entwicklungsfinanzierung wird künftig vermehrt für die Bereitstellung globaler öffentlicher Gemeinschaftsgüter (*Global Public Goods / GPGs*) bereit gestellt werden müssen. Die Erkenntnis, dass jenseits der nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung auf nationaler Ebene viele Politiken auf globaler und regionaler Ebene gestaltet werden müssen, findet einerseits zunehmend Eingang in politische Bekenntnisse. Andererseits sind die Ansätze der Entwicklungsfinanzierung hierauf noch nicht ausreichend ausgerichtet.

Bei der Bereitstellung von GPG werden künftig verstärkt Mittel erforderlich sein, um kollektives Handeln in verschiedensten Bereichen zu ermöglichen. Mit Blick beispielsweise auf die regionale Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent können die Finanzierungsbeiträge aus der EZ für Friedenseinsätze der Afrikanischen Union (AU) entsprechend zugeordnet werden. Die AU ist darum bemüht, das Gemeinschaftsgut „Sicherheit“ zur

Verfügung zu stellen, mit Mitteln der Entwicklungsfinanzierung werden die entsprechenden Kosten zu einem erheblichen Teil beglichen. Ähnliche Tendenzen zeigen sich in anderen Bereichen, wo es etwa um die Reduzierung der Ursachen für den Klimawandel (z. B. der im Aufbau befindliche Green Climate Fund) oder die Eindämmung von grenzüberschreitenden Krankheiten geht. Das heißt, hier handelt es sich oft um untypische Aufgaben der Entwicklungsfinanzierung; zugleich stehen dabei vielfach Mechanismen im Vordergrund, die auf globaler oder regionaler Ebene angesiedelt sind, um kollektives Handeln zu befördern.

Insgesamt wird Entwicklungsfinanzierung eine wichtige Rolle für Entwicklungsfortschritte behalten. Der Investitionsbedarf für „Entwicklung“ nimmt tendenziell ab (etwa aufgrund der Graduierung von Ländern), wenn man mit einer traditionellen Sicht auf die Entwicklungsagenda schaut. Natürlich werden in absehbarer Zeit Fragen der Armutsminderung weiter eine Rolle spielen. Dabei geht es um die Rolle von privaten und öffentlichen Akteuren und welchen Anteil insbesondere dynamische Volkswirtschaften selbst erbringen können.

Die langfristigen Fragen der Entwicklungsfinanzierung zeigen allerdings, dass es eher um die Notwendigkeit geht, Entwicklungsfinanzierung als ein Instrument in den internationalen Kooperationsbeziehungen zu betrachten, das weitergehender Aufgaben bei der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gemeinschaftsgütern wahrzunehmen hat.



Dr. Stephan Klingebiel

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)